VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 153)**

z dnia 13 września 2018 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 153)

## 13 września 2018 r.

Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, obradująca pod przewodnictwem posła **Stanisława Gawłowskiego (PO),** przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

**– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli prawidłowości działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Małgorzata Golińska** sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska wraz ze współpracownikami, **Przemysław Szewczyk** dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi wraz ze współpracownikami, **Michał Włodarski** dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz ze współpracownikami, **Jerzy Ziaja** prezes Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Recyklingu.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Bartosz Bąk, Anna Rajewska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO):**

Rozpoczynamy kolejne posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Witam na posiedzeniu panią minister Małgorzatę Golińską, przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, pana Przemysława Szewczyka dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Rozumiem, że pan dyrektor będzie referował materiał wcześniej dostarczony przez NIK? Z pierwotnie planowanego zakresu posiedzenia ostał nam się tylko jeden punkt. To wynika z podjętej decyzji przez Marszałka Sejmu. Pozostałe punkty będziemy realizowali w dniu jutrzejszym o godzinie 9.00 rano. Czy są uwagi do porządku obrad? Nie słyszę. Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Oddaję głos panu dyrektorowi.

**Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi Przemysław Szewczyk:**

Panie i panowie posłowie, pani minister, szanowni państwo, przedstawiamy informację o wynikach kontroli prawidłowości działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przeprowadzonej i koordynowanej przez Delegaturę NIK w Łodzi.

Celem kontroli było dokonanie oceny wojewódzkich funduszy pod kątem prawidłowości wykorzystania środków publicznych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, jak również wykorzystanie środków na funkcjonowanie jednostek funduszu, czyli organów i biur. Główne obszary objęte kontrolą dotyczyły prawidłowości określania programów i priorytetów oraz uwzględniania ich w planach działania, prawidłowości dokonywania wyboru przedsięwzięć do dofinansowania ze środków funduszu, prawidłowości rozliczania zawartych umów i funkcjonowania funduszu pod kątem gospodarności i oszczędności ponoszonych kosztów. Kontrolą objęliśmy siedem wojewódzkich funduszy, w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie oraz Warszawie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonywanie przez organy wojewódzkich funduszy obowiązków polegających na terminowości i szczegółowości sporządzania list, przedsięwzięć priorytetowych uchwalanych corocznie przez rady nadzorcze, do 30 czerwca na rok następny. Stanowiły one podstawę do opracowania i wdrażania priorytetowych programów. Przedsięwzięcia wskazane w listach działań prioryteto-

wych na lata 2014–2017 mieściły się w katalogu zadań określonych w ustawie – Prawo ochrony środowiska, jak również wynikały ze strategii działania poszczególnych funduszy wojewódzkich oraz zostały uwzględnione w planach działalności uchwalanych przez rady nadzorcze. We wszystkich priorytetowych programach oraz zasadach i kryteriach udzielonego dofinansowania, zasadnicze znaczenie w procesie rozpatrywania projektów do dofinansowania miała ocena spodziewanego efektu ekologicznego. Dla pełniejszego zobrazowania, na slajdzie oraz w treści informacji o wynikach kontroli, zaprezentowaliśmy, jak kształtowały się przychody wojewódzkich funduszy od 2012 r. Zmniejszenie przychodów w 2017 r., w porównaniu do poprzedniego roku, wynikało z uzyskania niższych wpływów z tytułu opłat korzystania ze środowiska.

Głównym źródłem przychodów wojewódzkich funduszy były opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska, które stanowiło około 60% przychodów ogółem. Znaczący udział stanowiły także przychody z oprocentowania pożyczek, stanowiące prawie 20% przychodów, oraz otrzymane nadwyżki z budżetów środowiskowych gmin i powiatów. W wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, od 1 stycznia 2018 r. do pobierania przychodów z tytułu opłat za usługi wodne, uprawniony jest nowy organ – Wody Polskie, a także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Według funduszy, w związku z powyższym, przychody z opłat za korzystanie ze środowiska, zmniejszą się o około 16%.

Na kolejnym slajdzie prezentujemy, jak w 2017 r. kształtowały się przychody osiągnięte przez wojewódzkie fundusze. Jak państwo widzą, największe przychody były w warszawskim, łódzkim i śląskim. W trakcie kontroli stwierdziliśmy wysoką wartość wolnych środków pozostających na koniec roku na rachunkach bankowych wojewódzkich funduszy. Środki finansowe, pozostające na rachunkach funduszy, mogłyby być spożytkowane na zadania związane z ochroną środowiska. Zadaniem funduszy jest wspieranie ochrony środowiska, a nie działalność finansowa, czyli lokowanie wolnych środków celem uzyskania korzyści w późniejszym okresie. W pięciu skontrolowanych funduszy wojewódzkich, wolne środki z roku na rok kumulowały się, a ich wartość na koniec 2016 r. wyniosła od 56 mln zł w Poznaniu do 175 mln zł w Warszawie. W niektórych przypadkach wartość wolnych środków przewyższała wartość udzielonego w danym roku dofinansowania zadań proekologicznych. Proponowane warunki finansowe nie spełniały uzasadnionych oczekiwań potencjalnych beneficjentów. Główną formą wsparcia, udzielonego przez fundusze wojewódzkie, była pomoc zwrotna, czyli pożyczki, nawet do 90% dofinansowania. Pożyczki, pomimo korzystnego oprocentowania, dla wielu podmiotów nie były atrakcyjne, szczególnie dla gmin, które były na krawędzi dopuszczalnych wskaźników zadłużenia. Oczekiwaną formą dofinansowania było dofinansowanie bezzwrotne w formie dotacji, ponieważ konkurencję dla środków funduszy stanowiły pieniądze Unii Europejskiej jako pomoc bezzwrotna. Wszystko to powodowało zmniejszenie zainteresowania środkami funduszy.

Na kolejnym slajdzie prezentujemy, jak kształtowało się finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w poszczególnych latach, w podziale na obszary dofinansowania. Najwięcej środków przekazywano na dofinansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej i ochrony wód oraz powietrza. Stwierdziliśmy, że wojewódzkie fundusze nierówno traktowały beneficjentów. Trzy z siedmiu kontrolowanych funduszy wojewódzkich nie oferowały osobom fizycznym dotacji lub nisko oprocentowanych pożyczek, z których mogły korzystać inne podmioty. Osoby fizyczne miały dostęp do środków funduszu za pośrednictwem banków komercyjnych, poprzez uzyskanie dotacji i na częściową spłatę odsetek lub kapitału kredytu bankowego. Ponadto o nierównym traktowaniu beneficjentów świadczy fakt, że mimo posiadania procedur, zasad i regulaminów, w sześciu funduszach preferowano samorządy województw oraz jednostki im podległe. Przyznawano im dotacje na zadania inwestycyjne, podczas gdy podobne projekty, ale składane przez inne osoby, dofinansowywane były pożyczkami. O dowolności, uznaniowości weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów świadczą również przypadki, kiedy ten sam czynnik był elementem decydującym zarówno o przyznaniu pomocy finansowej, jak i odmowie. Wnioski otrzymywały dodatkowe punkty, np. za programowy cha-

rakter zadania lub innowacyjność, w sytuacji, gdy inne podobne wnioski nie były w ten sposób premiowane.

Na kolejnym slajdzie prezentujemy, jakie zamrożone środki finansowe w akcjach i udziałach w spółkach prawa handlowego posiadały wojewódzkie fundusze. Nasze ustalenia pokazały, że organy skontrolowanych funduszy wojewódzkich wykazywały bierność w zakresie gospodarowania akcjami i udziałami w spółkach prawa handlowego. Nie posiadały żadnej koncepcji gospodarowania tym majątkiem i nie prowadziły analizy rentowności posiadanych udziałów lub akcji. Odpisy aktualizujące wartość udziałów i akcji, wynikające z utraty wartości, tylko w latach 2014–2017 wyniosły prawie 40 mln zł. Na obecnym slajdzie pokazujemy, w ilu spółkach prawa handlowego wojewódzkie fundusze posiadały udziały lub akcje, według stanu na koniec 2017 r. Pokazujemy również, jak rosną koszty obsługi finansowania projektów, na co wpływ miało zmniejszenie wypłat środków beneficjentom. Koszty operacyjne były cały czas stałe, dlatego tak to się kształtowało.

Szanowni państwo, reasumując, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wykorzystywały w pełni i efektywnie zgromadzonych środków finansowych. Stan skontrolowanych wolnych środków wojewódzkich funduszy wykazywał rosnącą tendencję i wynosił łącznie odpowiednio 327 mln zł, 446 mln zł i 603 mln zł w latach 2014, 2015, 2016, a w roku 2017 – 327 mln zł. W naszej ocenie przyczyną kumulacji wolnych środków była niska skuteczność zarządów funduszy w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz niedostosowanie oferty do ich oczekiwań i możliwości finansowych. Dodatkowo konieczność wykorzystania dotacji do końca roku utrudniało jednostkom samorządu terytorialnego planowanie i realizację zadań inwestycyjnych. W niektórych wojewódzkich funduszach oferta skierowana do osób fizycznych była znacząco ograniczona i mniej atrakcyjna niż oferta przeznaczona dla pozostałych beneficjentów. Warunkiem przyznania pomocy osobom fizycznym było zaciągnięcie kredytów w bankach, co skutkowało ponoszeniem kosztów obsługi kredytu, czasami pochłaniających nawet połowę udzielonego przez fundusz dofinansowania. Pozytywnie oceniliśmy wydatkowanie środków finansowych na utrzymanie organów i biur. Poza jednostkowymi nieprawidłowościami wydatki były ponoszone w sposób racjonalny i z zachowaniem zasady gospodarności. W niektórych wojewódzkich funduszach oferta skierowana do osób fizycznych była znacząco ograniczona i mniej atrakcyjna niż oferta przeznaczona dla pozostałych beneficjentów. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie środków finansowych na utrzymanie organów i biur.

Szanowni państwo, po zakończeniu kontroli skierowaliśmy wnioski pokontrolne do prezesa zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o zainicjowanie działań na rzecz zmiany wspólnej strategii działania NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich, aby wyznaczone cele zostały skoncentrowane na zagadnieniach kluczowych dla ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Skierowaliśmy również wnioski do prezesów zarządów wojewódzkich funduszy o podjęcie działań mających na celu objęcie osób fizycznych finansowaniem na zasadach i formach przewidzianych dla innych beneficjentów, optymalizację relacji pomiędzy finansowaniem zwrotnym a bezzwrotnym, jako narzędzia przeciwdziałania nadmiernej kumulacji wolnych środkach w funduszach, wycofania się z zaangażowania kapitałowego w akcje i udziały, w stosunku do których dokonywane były odpisy aktualizujące oraz wydłużenie maksymalnego okresu rozliczeniowego dotacji poza okres jednego roku kalendarzowego, aby samorządy miały więcej czasu na realizację inwestycji.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na koniec powiem, że minister środowiska odniósł się do informacji oraz podzielił nasze wnioski i rekomendacje. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO):**

Dziękuję. Czy pani minister chce zabrać głos?

**Sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Małgorzata Golińska:**

W tym momencie mogę potwierdzić, co powiedział pan z Najwyższej Izby Kontroli, że pan minister podzielił wnioski płynące z raportu, przekazał informację do prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wskazał, że dokonanie

zmian w strategii odbędzie się tuż po zatwierdzeniu polityki ekologicznej państwa, czyli dokumentu, który ma być przyjęty do końca 2018 r. W związku z tym, że minister nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska, przekazał rekomendację przedstawicielom rad nadzorczych celem zwiększenia kontroli i polepszenia nadzoru, jeśli chodzi o funkcjonowanie tych jednostek. To wszystko z mojej strony. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO):**

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z pań i panów posłów chce zabrać głos? Pani poseł Lenartowicz, proszę bardzo.

**Poseł Gabriela Lenartowicz (PO):**

Mam pytanie do przedstawicieli NIK. Rozumiem, że w zakresie, w jakim badanie było przeprowadzone, obejmujące okres przed i po zmianie ustawy, nie wiem czy dobrze zrozumiałam, ale odniosłam wrażenie, że jakakolwiek zmiana strategii w polityce funduszy jest konsekwencją zmiany ustawy. Wzrosła kumulacja środków, co można wiązać ze zmianą ustawy. Pozostałe, zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje, które zaobserwował NIK, nie mają żadnej relacji ze zmianą ustawy. Chcę zapytać, czy dobrze to odczytałam?

**Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO):**

Czy są jeszcze inne pytania? Nie słyszę. Panie dyrektorze?

**Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi Przemysław Szewczyk:**

Szanowni państwo, to był za krótki okres. Badania prowadziliśmy do połowy 2017 r. W trakcie naszej kontroli była zmiana ustawy, więc wartość wolnych środków kumulowała się z lat poprzednich.

**Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO):**

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę. Wyczerpaliśmy porządek obrad. Dziękuję, panie dyrektorze. Zamykam posiedzenie Komisji.